



Bogota, D.C. 22 de julio de 2024

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Secretario General

Honorable Camara de Representantes

La Ciudad

### **ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner en consideración de la Honorable Cámara de representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del departamento del Amazonas”.

De los honorables Congresistas y Senadores,

**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

**PAOLA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Senador de la República

Partido Liberal



**JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA**

Representante a la Cámara

Circunscripción de Bogotá



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo



**KATHERINE MIRANDA**

Representante a la Cámara

Bogotá



**OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA**

Representante a la Cámara

Departamento de Magdalena



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara

Bogotá



**JUAN ESPINAL**

Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_ DE 2024 CÁMARA**

*“Por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del Departamento de Amazonas”.*

El Congreso de la República,

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 310.** El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el departamento de Amazonas, se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además, de las normas previstas en la Constitución y las Leyes para los otros departamentos y municipios.

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.

Mediante Ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia; establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior al 20% del valor total de dichas rentas.

El departamento de Amazonas, se regirá por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques, su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismo de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno Nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación del departamento.

Parágrafo. En el departamento de Amazonas no se realizan actividades de explotación de hidrocarburos. Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno Nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo.

**Artículo 2. Vigencia.** El presente Acto Legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, pretende garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental del departamento de Amazonas; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan, para lo cual se propone el establecimiento de un régimen especial, en consideración a las características del territorio que posee dificultades de acceso; zonas no carretables (conexión con el interior del País); baja densidad poblacional; corredores fronterizos y, unas circunstancias socio-económicas particulares.

### II. ANTECEDENTES

Proyecto	Síntesis	Resultado
Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2005 Cámara.	Adicionar un parágrafo al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.	Archivado
Proyecto de Ley 172 de 2012 Cámara.	El proyecto de Ley se propuso modificar el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.	Retirado por el autor
Proyecto de Ley 188 de 2012 Cámara.	El proyecto tenía como objetivo autorizar la emisión de la estampilla Pro Medio Ambiente en el departamento del Amazonas.	Retirado por el autor
Proyecto de Ley 218 de 2014 Cámara.	El proyecto tenía como propósito crear un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera en Colombia, en concordancia con el artículo 337 de la Constitución Política de Colombia.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo 041 de 2017 Cámara.	Proyecto de Acto Legislativo que tenía como propósito dictar normas especiales para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo 002 Cámara, 024 Senado de 2019.	Proyecto de Acto Legislativo que proponía “adicionar al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés”	Archivado en segunda vuelta Cámara.

### III. MARCO NORMATIVO

#### A. Constitucional

De conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política, "*son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*".

A su turno, mediante el artículo 7° constitucional, se estableció que "*el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana*" y; en el artículo siguiente, se impuso la obligación al Estado Colombiano y sus habitantes a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Adicionalmente, en el Capítulo III del Título II de la Constitución, por el cual se establecen los *Derechos Colectivos y del Ambiente*, el constituyente consagró como derecho el goce de un ambiente sano y, estableció a nivel constitucional el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como, "*conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*" (artículo 79).

Por último, mediante el artículo 337 la Constitución previó la posibilidad de que el legislador estableciera regímenes y normas especiales para promover el desarrollo en las zonas de frontera.

#### B. Tratados y Convenciones Internacionales sobre la protección al medio ambiente

Para el análisis del proyecto de Acto Legislativo debe tenerse en consideración los convenios ratificados por el Estado Colombiano, por los cuales se establecen obligaciones para la preservación del medio ambiente y la Amazonía, tales como:

##### o **Tratado de Cooperación Amazónica – TCA**

Suscrito el 3 de julio de 1978 y ratificado por los ocho países que comparten la Amazonía: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía. Fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1979, ratificada el 2 de agosto de 1980<sup>1</sup>.

##### o **Convenio de Diversidad Biológica**

Suscrito el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil); este Tratado Internacional, jurídicamente vinculante, tiene tres objetivos fundamentales: (1) la conservación de la diversidad biológica; (2) la utilización sostenible de sus componentes y, (3) la participación

justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.<sup>2</sup> El marco de acción de este convenio es el enfoque por ecosistemas y es considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible.<sup>3</sup> Fue ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 165 de 1994.

- o **Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía - UNCCD**

Aprobada en París (Francia), el 17 de junio de 1994 y ratificada en Colombia mediante la Ley 461 de agosto de 1998; tiene como objetivo preparar y ejecutar programas de acción destinados a prevenir la degradación de las tierras, luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.<sup>4</sup>

- o **Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales - UPOV**

Organización Intergubernamental con sede en Ginebra (Suiza), constituida en diciembre de 1961; a través del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales “Convenio de la UPOV”, cuya misión es proporcionar y fomentar un sistema eficaz para la protección de las variedades vegetales con miras al desarrollo de obtenciones vegetales en beneficio de la sociedad.<sup>5</sup> Fue suscrito por Colombia y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de diciembre de 1995.

- o **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**

Primera iniciativa global para reparar el daño causado a la capa de ozono.<sup>6</sup> Fue adoptado el 22 de marzo de 1985 y ratificado por Colombia mediante la Ley 30 de 1990. De conformidad con lo previsto en este Convenio, los Estados Partes se obligan, en la medida de sus posibilidades, a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono y de los efectos de la modificación de ésta sobre la salud humana y el medio ambiente. Igualmente, se comprometieron a adoptar medidas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas, cuando se compruebe que tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación de la capa de ozono.<sup>7</sup>

- o **Convenio Marco Cambio Climático**

Resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Mediante este instrumento se reconoció que el problema del cambio climático es real.<sup>8</sup> Establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente a los desafíos provocados por el cambio climático.<sup>9</sup> Suscrito el 9 de mayo de 1992, fue aprobado en Colombia, mediante la Ley 164 de 1995.

- o **Protocolo de Kioto**

Ratificado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000. Establece metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociéndose como los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de Gases Efecto Invernadero –GEI- y, tiene como principio central el de la “*responsabilidad común pero diferenciada*”. Fue considerado como un primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI.<sup>10</sup>

- o **Convenio de Basilea Sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos**

Adoptado el 22 de marzo de 1989 por la Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea (Suiza), en respuesta a protestas públicas en los años 80, tras el descubrimiento de depósitos de desechos tóxicos en países en vía de desarrollo provenientes del extranjero; busca proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Establece la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de desechos peligrosos.<sup>11</sup> El Congreso Colombiano aprobó la firma de este Convenio mediante la Ley 253 de 1996.

- o **Acuerdo de París**

Adoptado en 2015, es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.<sup>12</sup> Fue ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

### **C. Tratados y convenciones internacionales sobre la protección de los pueblos indígenas**

Por último, en relación con el marco normativo a considerar para efectos de este proyecto de Acto Legislativo, se llama la atención sobre los siguientes convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Colombiano que le imponen obligaciones de protección de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales.<sup>13</sup>

- o **Convenio 107 de la OIT**

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967; establecen normas mínimas relacionadas con los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas y tribales.

- o **Convenio 169 de la OIT**

Versión revisada del Convenio 107 de la misma Organización; tiene como propósito asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

- o **Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

Suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992 y aprobado en Colombia a través de la Ley 145 de 1994, el Convenio Constitutivo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe ha tenido un destacado rol en la promoción del desarrollo con identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas, y fue declarado “*Patrimonio de los Pueblos y los Estados*” por la X Asamblea General del Fondo Indígena, al reconocerlo como un modelo organizativo a ser simulado en los diversos espacios nacionales e internacionales. <sup>14</sup>

- o **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Por medio de este pacto el Estado Colombiano se comprometió a asegurar a hombres y mujeres igual título y a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>15</sup>. Fue ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

- o **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968. Los Estados parte se comprometieron a promover y respetar el derecho a la autodeterminación. Reconoce igualmente los derechos de los pueblos a disponer, comerciar y poseer libremente sus recursos y riquezas naturales.

- o **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, su suscripción fue ratificada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981. A través de esta Convención, los

Estados partes condenaron la segregación racial, incluida la segregación o discriminación étnica, y se comprometieron a prevenir, prohibir y eliminar todas las prácticas de esta naturaleza.

#### IV. JUSTIFICACIÓN

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República pretende garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental del Amazonas, así como la cultura de las comunidades indígenas que la habitan; el departamento de Amazonas tendrá un régimen especial, considerado según características como un territorio con dificultades de acceso, zonas no carretables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares. Con objetivos claros y encaminados hacia:

- I.1. Preservar y conservar la biodiversidad del departamento de Amazonas.
- I.2. Preservar y conservar la riqueza cultural de las comunidades indígenas que habitan el departamento de Amazonas.
- I.3. Generar al departamento unas rentas que permitan la adecuada atención de sus habitantes en salud, educación y vivienda, imponiendo límites al número de residentes y habitantes.
- I.4. Crear las condiciones para hacer que el departamento de Amazonas sea epicentro de estudio e investigación (itinerante) de las riquezas amazónicas, en las instituciones de educación superior pública y, creando los incentivos para que también las privadas tengan asiento en el departamento. Para ello, el gobierno hará lo necesario para crear sedes.  
Fomentar el reconocimiento monetario del costo de los servicios ambientales que el departamento de Amazonas le presta a la nación, por la contribución en el control del comportamiento climático del país; siendo el departamento en mención con el menor número de porcentaje de deforestación.
- I.5. Se promoverá que el país reconozca monetariamente el costo de los servicios ambientales que el departamento del Amazonas le presta.
- I.6. Promover las condiciones necesarias para hacer del río Amazonas, una fuente de navegabilidad comercial para el departamento, hacia el interior del país.
- I.7. Establecer los mecanismos para promover al departamento de Amazonas industrias innovadoras con enfoque y protección ambiental.

El constituyente colombiano estableció la necesidad de proteger en su momento la Isla de San Andrés y Providencia porque se encuentran dispersos geográficamente del resto del territorio nacional, por ser una isla rodeada de mar y por la distancia geográfica que posee frente a los demás departamentos dentro del territorio nacional. **Situación que no es ajena el departamento de Amazonas, puesto que además de tener una distancia territorial muy considerable para acceder a sus únicas ciudades, no poseen ninguna clase de vía carretables, ya que todo es selva, concluyendo en un status de aislamiento.** Su

vía de acceso más desarrollada es el aéreo, puesto que el río Amazonas no conecta directamente con departamentos más cercanos al interior del país.

En algunos momentos de la historia política del país, la Asamblea Nacional Constituyente, al momento de realizar el proyecto del artículo 310 de la Constitución Nacional, contempló la inclusión, además, del Archipiélago de San Andrés y Providencia, al departamento del Amazonas, como departamento que requiere de tratamiento especial en el tema económico, social, administrativo, de inmigración, fiscal, de comercio exterior y de cambios, como quedó establecido en las actas de junio 22 de 1991 que dejan constancia de las sesiones que se realizaron para proponer y aprobar este artículo. Propusieron estudiar el caso del Amazonas para incluirlo en el artículo citado, sin embargo, este no fue contemplado, motivo por el cual se está volviendo a contemplar.

### **A. Rezago en infraestructura y el Régimen Especial**

De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, las 5 dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM- involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considerada en situación de pobreza multidimensional, se requiere que su hogar esté privado en una tercera parte de dichos indicadores, equivalente al 33%.<sup>16</sup>

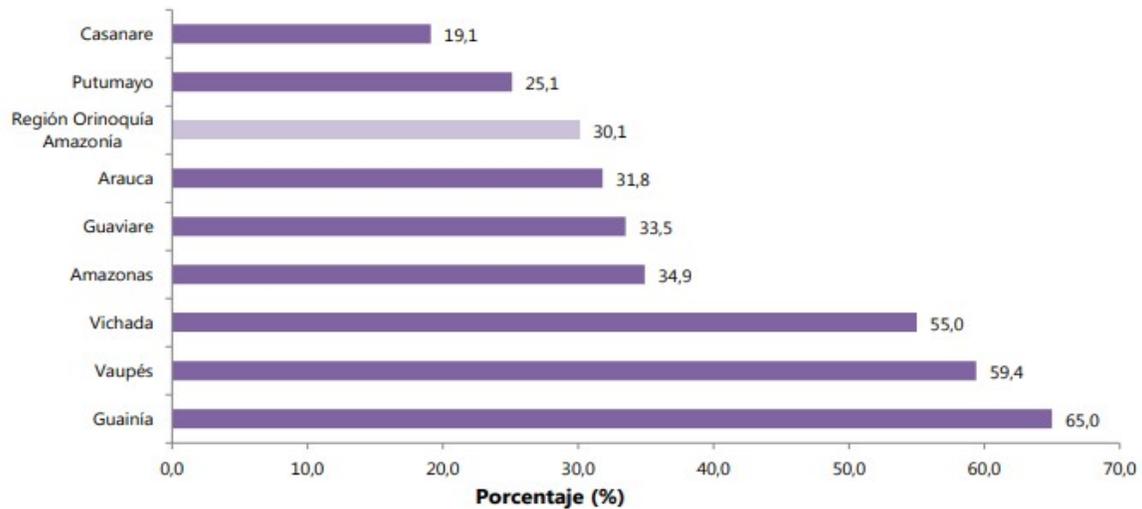
Entre los indicadores tenidos en cuenta por el DANE para efectos de la medición de la pobreza multidimensional se encuentran: bajo logro educativo, desempleo de larga duración, no aseguramiento en salud, trabajo infantil, inasistencia escolar, analfabetismo, no acceso a fuentes de agua mejorada, barreras de acceso a servicios en salud, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y paredes de las viviendas; indicadores éstos que, en general, miden las condiciones más básicas de la calidad de vida de los habitantes del territorio Nacional.

De acuerdo con el DANE en 2018 el porcentaje de pobreza multidimensional promedio del país fue 19,6%. En contraste, hoy el departamento de Amazonas continúa presentando condiciones de desigualdades y brechas que cada vez se torna más notables, el índice de pobreza multidimensional posicionan al departamento con las brechas más altas de desigualdad del país<sup>1</sup> con un 34,9% Amazonas respecto al promedio Nacional del 18,1%.

Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, el departamento de la iniciativa tiene el porcentaje más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia sustancial de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos básicos y, por la otra, menor impacto de los programas de asistencia social ofrecidos por el Gobierno Nacional, a través de entidades del mismo orden y territoriales:

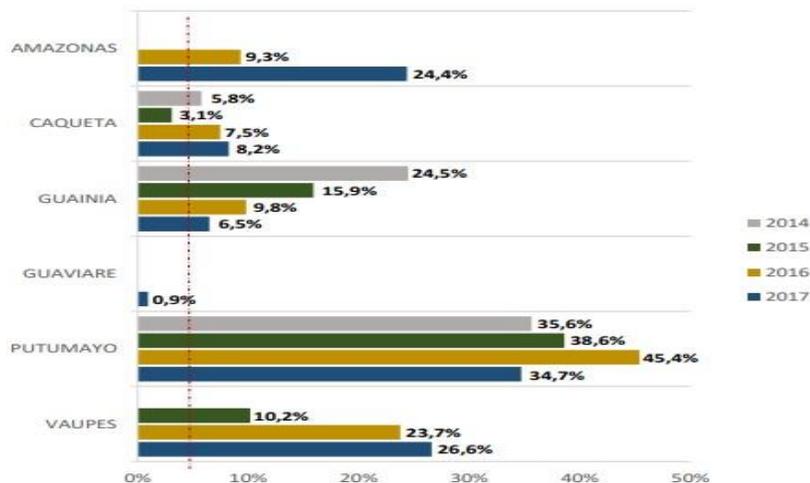
---

<sup>1</sup> DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2019-2021



Pobreza multidimensional (porcentaje) Región Orinoquía-Amazónica y total departamental Año 2018. Fuente: DANE

Además de lo hallado por el DANE, vale la pena destacar la evidencia presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la cual el departamento en mención, presenta bajos índices en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Por ejemplo, revisado el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano –IRCA-, por el cual se analiza si el agua es o no apta para el consumo humano, según el cual cuando los valores de dicho índice superan el 5% el agua se considera como no apta para consumo humano,<sup>17</sup> se tiene que los valores registrados para el departamento de Amazonas, son los siguientes:



IRCA por departamento - 2017

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

De acuerdo con lo anterior, es claro que, Amazonas requiere una intervención por parte del Estado para garantizar que sus habitantes cuenten con agua que se considere apta para el consumo humano; hecho este que muestra, sin lugar a dudas, la cruda realidad sobre la infraestructura para la prestación de los servicios más básicos a los que tienen derecho todos los colombianos, pero que, evidentemente, no se garantiza en todo el territorio y que muestra nuevamente la necesidad de la consagración constitucional de la posibilidad de establecer medidas especiales y diferenciales para esta región del país.

Por otra parte, Amazonas presenta un atraso muy importante en materia de infraestructura vial. Como se verá en el siguiente mapa, la conexión intermunicipal y conexión con el resto del país es prácticamente inexistente lo que deriva en la necesidad de hacer desplazamientos vía aérea, vía fluvial o rutas peligrosas (trochas) en varias horas o días que bien podrían mejorarse a través de la inversión de recursos públicos.



Red Carretera de Colombia - 2014

Fuente: Ministerio de Transporte

Otros indicadores importantes de señalar que hace que se pretenda un régimen especial para este departamento:

- La razón de mortalidad materna RMM representa un patrón muy alto desigual en el mundo, y en algunos lugares es alarmante, por lo que se configura como una de las formas de violencia de género que enfrentan niñas, adolescentes y mujeres en el mundo. En Colombia, y con registros de 2020 la razón de mortalidad materna mostró una tendencia a la disminución pasando de 73,3 casos en el 2007, a 47,1 casos por 100.000 nacidos vivos en el 2019. Durante el 2020 se notificaron 587 muertes maternas de las cuales 403 se clasificaron como mortalidades maternas tempranas, 150 mortalidades maternas tardías y 34 muertes maternas por causas

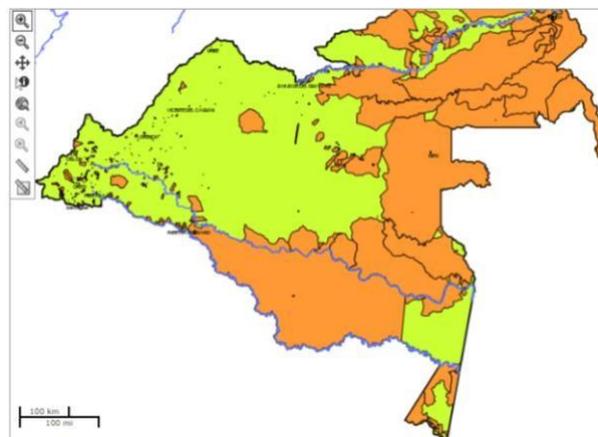
coincidentes; Las entidades territoriales<sup>2</sup> Los departamentos de Guainía, Chocó, Vichada, **Amazonas**, Vaupés, La Guajira, Putumayo y Magdalena presentaron las razones de mortalidad materna más altas con más de 100 casos por 100.000 nacidos vivos.

- El 14,1% de la población en 2018 vivía en condición de pobreza o con NBI en Colombia. El componente de vivienda inadecuada presenta la más alta incidencia con un 5,3% de la población con limitaciones en esta dimensión, dentro de los diez departamentos con mayor índice se encuentra Amazonas (35,24).
- El Índice de Desempeño Fiscal es una medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales-ET que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera. Su objetivo es medir la gestión fiscal de las ET con el fin de identificar buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas y fortalecer la asistencia técnica territorial. El departamento de Amazonas (40,96) se encuentra en el grupo con un indicador entre 40 y 60 puntos, es decir en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión.

## B. Poblaciones indígenas y comunidades ancestrales

De acuerdo con información del Instituto Científico SINCHI, el departamento de Amazonas cuenta con 21 resguardos indígenas que ocupan una superficie de 10.966.500 de hectáreas, la cual equivalen al **62,7%** del total del territorio amazónico.<sup>18</sup> Como se muestra en el siguiente mapa, las comunidades indígenas de la región se encuentran en su mayoría concentrada en los departamentos definidos en la iniciativa:

Amazonia - Resguardos Indígenas 2012



Mapa resguardos Indígenas en la región Amazónica colombiana  
Fuente: Instituto Científico SINCHI

<sup>2</sup> Protocolo de Vigilancia de Mortalidad Materna 6 de 25

Como consecuencia de profundos procesos de globalización la identidad cultural de la población indígena se ha visto afectada, en la medida en que sus raíces ancestrales se han transformado en búsqueda de un nuevo modo de vida. La premisa anterior tiene fundamento en una serie de nuevos fenómenos de identidad que tienen a la atomización de las sociedades nacionales. En este nuevo escenario ha sido determinante el reconocimiento de particularidades para diferenciar las culturas que existen dentro de una nación; para lograrlo, el estado se ha valido de normas jurídicas y tratados internacionales que basan su argumentación en el derecho individual y colectivo a la diversidad cultural.

En Colombia se ha librado durante años una lucha pacífica con el propósito de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas. La Constitución Política de 1991 generó un cambio trascendental en este sentido, pues alejó la mentalidad, la sensibilidad y las prácticas segregacionistas coloniales sostenidas durante gran parte del siglo XX por los distintos gobiernos. En los artículos 7 y 10 reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural sus lenguas y dialecto; los artículos 67 y 68 se refieren a la educación como derecho y servicio público con función social para todos los colombianos respetando la identidad cultural.

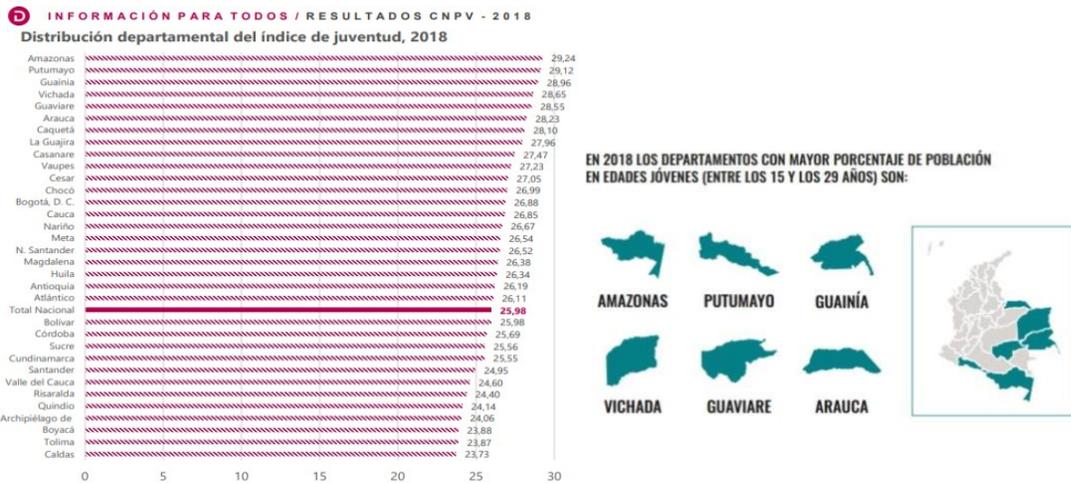
El departamento de la presente iniciativa residen 66.056 habitantes que corresponden al 0.13% del total de la población Nacional, el cual asciende a 48.258.494 habitantes, censo nacional de estadísticas DANE 2018; con los datos reportados por el DANE se han consolidado las estadísticas de población para el departamento de Amazonas se incluye toda su jurisdicción. Hay que señalar que el porcentaje de población indígena que habita en el departamento de Amazonas corresponden al 7% del total de la región Amazónica.

Según datos del Censo General de 2018, la población de este departamento corresponde al 0.13% del total de la población nacional. No obstante, se ha evidenciado un incremento en la población que habita en el departamento, hay que agregar, en general, en parte, como consecuencia de procesos de colonización, lo cual plantea igualmente un desafío para el Estado quien debe estar vigilante a que dichos nuevos pobladores no atenten contra las condiciones propias del territorio que llegan a ocupar.

Teniendo en cuenta la condiciones de la población que ocupa este territorio se justifica que, el Estado disponga de herramientas jurídicas que le permitan la implementación de políticas públicas especiales y diferenciales que consideren las particularidades de las comunidades indígenas, así como las necesidades del resto de la población que habita en estas mismas áreas, garantizando en todo caso la preservación de los saberes ancestrales y haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción viable y sostenible de desarrollo y bienestar para todos los habitantes del departamento; respetando el principio de autonomía y gobernanza de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución; coadyuvando en la organización de las diferentes autoridades que se sobreponen sobre el mismo territorio para garantizar el desarrollo armónico y coordinado, necesidad ésta que ya ha sido señalada por

la CEPAL, y para lo cual se requiere la posibilidad de poder establecer regímenes y normas especiales que tengan en consideración estas características.

Por último, y no menos importante, en relación con la población, llama la atención sobre el hecho que, en el más reciente informe entregado por el DANE del Censo realizado en 2018, arrojó que la población que mayor reside en el departamento de Amazonas se encuentra entre las edades de los 15 a los 29 años; situación que debe motivar al Congreso a tomar medidas en pro de esta población joven (archivo anexo):



Índice de Juventud en Colombia. Fuente: DANE

### C. Deforestación

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el departamento de la presente iniciativa, es para los procesos de deforestación que están destruyendo sus bosques y amenaza con disminuir considerablemente su biodiversidad y el potencial de la región para contrarrestar los efectos del cambio climático.

Como ya es reconocido, la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación, de toda la región Amazónica. En Colombia, a estas causas deben sumarse la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos.<sup>19</sup> Según la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito, el 34% de cultivos de coca en el país estarían ubicados en zonas que hasta hace 4 años eran bosques, situación que demuestra que se requiere adoptar medidas que permitan al Estado actuar frente a esta crisis.

De acuerdo con datos del IDEAM, <sup>20</sup> en el último trimestre de 2018, las tres Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en la Región Amazónica, Corpoamazonia, Cormacarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), reportaron cerca de 43.000 hectáreas deforestadas, siendo esta región la más afectada por la deforestación en el país, con un 75% del total nacional de hectáreas deforestadas. Sin embargo, el departamento del Amazonas presentan las cifras muy baja de deforestación, como se puede observar en las siguientes imágenes:

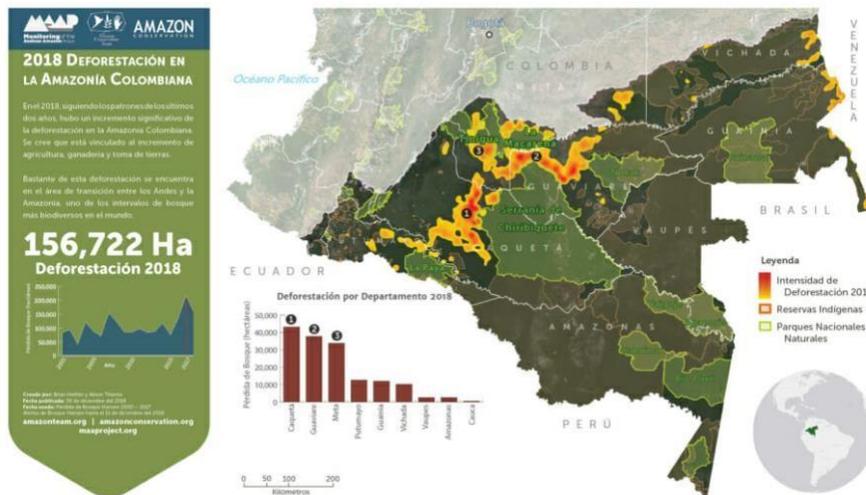
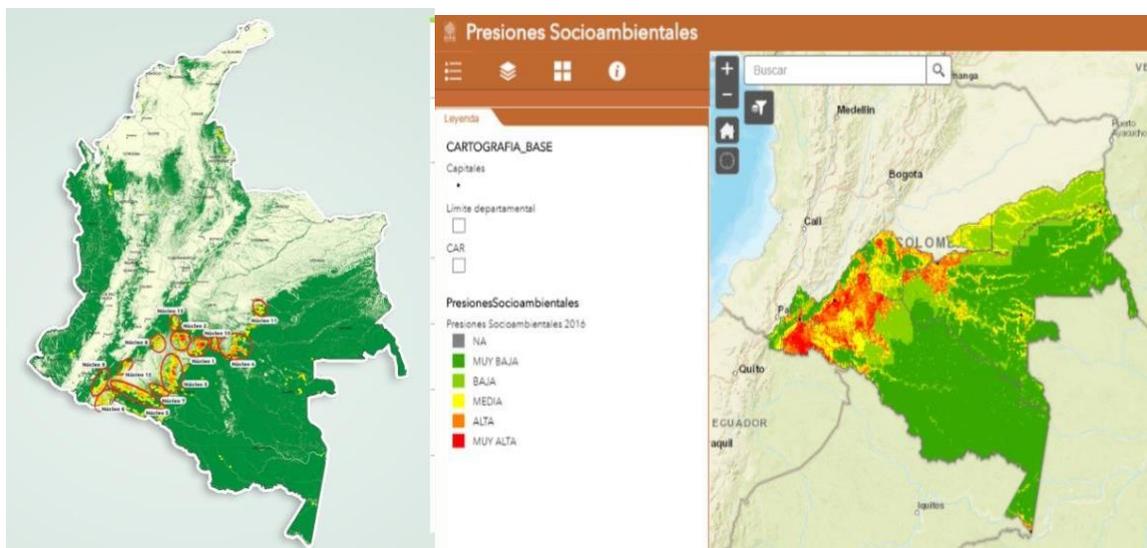


Imagen: Intensidad de deforestación en la Amazonía  
 Fuente: Monitoring the Andean Amazon Project –MAPP-



Mapa Núcleos de Deforestación en Colombia  
 IDEAM - Boletín 21

Mapa Presiones Socioambientales Amazonía Colombia Fuente:  
 N Fuente: Instituto SINCHI

Por lo anterior, es clara que hay una inminente necesidad por parte del Estado de contar con recursos y herramientas jurídicas que le permitan activar mecanismos que detengan la deforestación y de preservación que para Amazonas es evidente este último apartado, mecanismo que procuren por un desarrollo del departamento que permitan ser sostenible que, aprovechando los recursos existentes, garantice la conservación de la biodiversidad y la calidad de vida de todos los habitantes.

#### **D. División Político Administrativa del Departamento**

La incorporación del departamento de Amazonas a las reglas especiales contenidas en el artículo 310 Constitucional, no implica la creación de una nueva entidad territorial. Por el contrario, lo que se pretende con este proyecto de Acto Legislativo es la consolidación de las entidades territoriales que hacen parte de esta iniciativa, incluidos los resguardos indígenas, e incrementar la presencia del Estado, a fin de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan allí, garantizar la protección y conservación de este patrimonio de la humanidad y, por último, incrementar los procesos de investigación que permitan conocer más profundamente las riquezas de este territorio para aprovecharlas de manera sostenible y, con ello, asegurar su preservación para las futuras generaciones.

Por otra parte, tomando como referencia el informe de ponencia de la segunda vuelta del Proyecto Acto Legislativo 002 de 2019 Cámara, coordinada por el entonces Representante a la Cámara Alejandro Vega, hoy Senador de la República; la Audiencia Pública realizada en el trámite de dicho proyecto de acto legislativo, y los diferentes indicadores y características de los departamentos; y, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de preservación y conservación, el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia ambiental y, a favor de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales; el presente Proyecto de Acto Legislativo pretende con esta iniciativa es generar instrumentos jurídicos que permitan la protección del medio ambiente y, en especial, de la riqueza del departamento de Amazonas, garantizando la preservación de la cultura y la biodiversidad allí existente y, velar por el desarrollo sostenible que permita a sus habitantes tener condiciones de vida dignas. En consecuencia, es necesario tener una mirada integral del territorio que, incluya en el ámbito de aplicación de las normas especiales del departamento de Amazonas, de manera que, garantice que el Estado pueda diseñar e implementar políticas públicas que tengan en consideración y beneficie a este departamento en su integridad con respecto al resto del País.

Por último, es necesario considerar para esta iniciativa que, se tomo el departamento de Amazonas, que por carencias de normas específicas (especiales) generan brechas altas de desigualdad, para así garantizar el derecho fundamental a la igualdad que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica igualdad entre iguales.<sup>20</sup>

## V. ALCANCE

Todo lo expuesto, constituye evidencia plena de que existe un rezago muy importante en la capacidad estatal para proveer los servicios básicos a los habitantes del departamento de Amazonas, por lo que es evidente que se requiere garantizar, desde el orden constitucional, los derechos de la población que habita en esta región, de manera que el Estado cuente con las herramientas para establecer medidas de rango legal de tipo tributario, administrativo, ambiental, entre otras; cuyo objetivo sea asegurar la protección de la riqueza natural de la región y, a su vez, el cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los derechos fundamentales de los habitantes de este territorio.

Como en el caso del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyas condiciones particulares ameritan que el constituyente de 1991 estableciera el Régimen Especial hoy previsto en el artículo 310 Constitucional, el departamento de Amazonas tiene características que la hacen diferente a los demás departamentos del país, por lo que, al igual que para el caso de San Andrés, es necesario contar con la facultad de establecer normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico que ayuden al desarrollo sostenible del departamento y a mejorar la vida de sus habitantes.

Con la apropiación de este proyecto de Acto Legislativo, se lograría avanzar en la consolidación de un país más equitativo y un departamento de Amazonas con mayores posibilidades de cumplir con los fines esenciales de la población y el Estado.

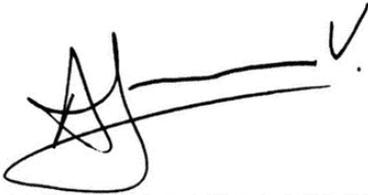
De los honorables Congresistas y Senadores,



**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas



**PAOLA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Senador de la República

Partido Liberal



**JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA**

Representante a la Cámara

Circunscripción de Bogotá



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo



**KATHERINE MIRANDA**

Representante a la Cámara

Bogotá



**OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA**

Representante a la Cámara

Departamento de Magdalena



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara

Bogotá



**JUAN ESPINAL**

Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Cancillería de Colombia, 2019. Disponible en Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>
- <sup>2</sup> Ibídem.
- <sup>3</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Ecosistemas. Tercer Informe Nacional de Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial / Secretaría UNCCD, 2007. Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5638\\_010610\\_tercer\\_informe\\_desertificacion.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5638_010610_tercer_informe_desertificacion.pdf)
- <sup>4</sup> Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Disponible en <https://www.upov.int/overview/es/upov.html>
- <sup>5</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena y Protocolo de Montreal. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1705-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-69>
- <sup>6</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=193:plantilla-asuntosambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-9>
- <sup>7</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención marco de naciones Unidas para el cambio climático. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidaspara-el-cambio-climatico-cmnucc/convencion-marcode-naciones-unidas>
- <sup>8</sup> CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico>

- <sup>9</sup> Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Protocolo de Kioto. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidaspara-el-cambio-climatico-cmnucc/protocolo-de-kioto>
- <sup>10</sup> CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Deshechos Peligrosos y su Eliminación. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-basilea-controlmovimientos-transfronterizos-deshechos-peligrosos-su-eliminacion>
- <sup>11</sup> García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar. 2016. El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/el\\_acuerdo\\_de\\_paris\\_frente\\_a\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/el_acuerdo_de_paris_frente_a_cambio_climatico.pdf)
- <sup>12</sup> Con información del grupo de investigación en derecho ambiental de la Universidad del Rosario, disponible en <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Legislacion-Internacional/>
- <sup>13</sup> Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. 2014. Disponible en <http://www.fondoindigena.org/drupal/es/node/168>
- <sup>14</sup> Consejo Europeo. COMPASS: Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) Disponible en [https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-politicalrights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos%20\(ICCPR\)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%20201976.](https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-politicalrights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos%20(ICCPR)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%20201976.)
- <sup>15</sup> Hettler B, Thieme A, Finer M (2018) Auge de Deforestación en la Amazonía Colombiana: 2017-18. MAAP: #97. Disponible en <https://maaproject.org/2019/colombia-2018-esp/>
- <sup>16</sup> Más de 4.300 especies amazónicas peligran por la deforestación. En Revista Semana Sostenible. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mas-de-4300especies-amazonicas-peligran-por-la-deforestacion/42447>

- <sup>17</sup> Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América LatinaCEPAL*, Bogotá.
- <sup>18</sup> Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- <sup>19</sup> Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- <sup>20</sup> Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América LatinaCEPAL*, Bogotá. Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto\\_amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf)